

Abfallrecht im internationalen Kontext

Europa- und völkerrechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden Abfallverbringung

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Abfallrecht im internationalen Kontext. Europa- und völkerrechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, Umweltrecht in der Praxis/Le Droit de l'environnement dans la pratique (URP/DEP) 1999, S. 63-89. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Die zunehmende Internationalisierung hat sich schon vergleichsweise früh im Bereich des Abfallrechts und insbesondere der Abfallverbringung gezeigt und als Problem erwiesen. Die Gefahren, die mit der Abfallverbringung verbunden sind, treten sowohl beim Transport als auch in bezug auf die Entsorgung auf. Besondere Probleme bereitet dabei die Verbringung gefährlicher Abfälle. Diese Problematik wird noch durch die Beziehungen zwischen Industrie-Staaten und Staaten des Südens verschärft, sind doch gerade die Industriestaaten grundsätzlich geneigt, bestimmte gefährliche Abfälle wegen eigener Entsorgungsengpässe und/oder Kostengründen in Staaten des Südens zu exportieren¹. Spätestens seit den Meldungen über die Seveso-Giftfässer ist aber auch die Problematik deutlich geworden, und es sind auch und gerade auf völker- und europarechtlicher Ebene Anstrengungen unternommen worden, um einen rechtlichen Rahmen für diesen "Abfalltourismus" zu schaffen². Ein Meilenstein in dieser Entwicklung war zweifellos das aus dem Jahr 1989 stammende Basler Übereinkommen³.

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Beitrag den internationalen Vorgaben für die Abfallverbringung gewidmet⁴. Nach einem Überblick über den völkerrechtlichen Rahmen

¹ Zur Problematik ausführlich SUSANNE RUBLACK, Der grenzüberschreitende Transfer von Umweltrisiken im Völkerrecht, Baden-Baden 1993, 28 ff.

² Zu erwähnen sind aber auch zahlreiche unverbindliche Resolutionen, denen allerdings teilweise eine beachtliche politische Wirkung zukommt. Hier sind gerade die Aktivitäten der OECD von großer Bedeutung. Vgl. den Überblick über diese unverbindlichen Akte bei PHILIPPE SANDS, Principles of International Environmental Law, Manchester 1995, 503 f. Die Texte und Nachweise dieser Akte finden sich bei W. E. BURHENNE, International Environmental Soft Law, Loseblattsammlung, Stand 1996, Titel Wastes (Nr. 974:8505).

³ Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung vom 22.3.1989, ABl. 1993 L 39, 1. Die Konvention wurde unter der Schirmherrschaft der UNEP ausgearbeitet.

⁴ Schwerpunkt ist dabei der völkerrechtliche Rahmen; die schweizerische Ebene wird allenfalls am Rande berücksichtigt.

(II.) wird die VO 259/93 der EG⁵ breiter Raum eingeräumt (III.). Diese Verordnung wurde zur Umsetzung der einschlägigen OECD-Beschlüsse⁶ und des Basler Übereinkommens verabschiedet und ist für die Frage der Abfallverbringung aus der Schweiz und in die Schweiz von zentraler Bedeutung, regelt sie doch den Export in die Europäische Union und den Import in die Schweiz aus EU-Mitgliedstaaten⁷. Zudem dürfte diese Regelung auch im Rahmen der Bestrebungen, das schweizerische Recht "eurokompatibel" zu gestalten, von Bedeutung sein⁸.

II. Der völkerrechtliche Rahmen: ein Überblick

Auf völkervertragsrechtlicher Ebene⁹ ist in erster Linie - wie schon erwähnt - das Basler Übereinkommen von Bedeutung¹⁰, wobei auch sein Verhältnis zum GATT/WTO-Recht zu berücksichtigen ist (1.). Daneben gibt es jedoch noch einige andere Abkommen bzw. im Rahmen von internationalen Organisationen gefaßte verbindliche Beschlüsse, von denen die in unserem Zusammenhang wichtigsten im Überblick erwähnt werden sollen (2.).

1. Das Basler Übereinkommen

Das 1989 unterzeichnete Übereinkommen ist am 5. Mai 1994 in Kraft getreten. Inzwischen haben es weit über 100 Staaten, darunter auch die Schweiz, sowie die EG ratifiziert.

a) Inhaltliche Tragweite

Ziel des Basler Übereinkommens ist die Vermeidung von mit dem grenzüberschreitenden Transport von Abfall verbundenen Risiken. Zu diesem Zweck regelt das Abkommen in erster Linie die Kontrolle und Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen¹¹. Die diesbezüglichen Bestimmungen des Abkommens sind dabei

⁵ Verordnung 259/93 des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1993 L 30, 1.

⁶ Hierzu noch unten II.2.

⁷ Vgl. auch BUWAL-Bulletin 1997, 37 ff., in dem nachgewiesen wird, dass rund 99 % der Exporte von Sonderabfällen aus der Schweiz in Staaten der EU gehen.

⁸ So dürfte im Rahmen der kurz- bis mittelfristig zu erwartenden Revision der VVS zu erwarten sein, dass man sich sehr stark an den europarechtlichen Vorgaben, unter Einschluss der Nomenklatur, orientiert.

⁹ Völkergewohnheitsrecht kommt für die Frage der Abfallverbringung im Ergebnis keine große Bedeutung zu, vgl. im einzelnen hierzu VERENA KASTEN, Europarechtliche und völkerrechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, Frankfurt u.a. 1997, 228 ff.

¹⁰ Fn. 3.

¹¹ Vgl. zum Basler Abkommen MICHAEL BOTHE, International Regulation of Transboundary Movement of Hazardous Waste, GYIL 33 (1990), 422 ff.; JENNIFER R. KITT, Waste Exports to the Developing World: a Global Response, Geo.Int'l Env'tl.L.Rev. 7(1995), 485 ff.; KATHARINA KUMMER, The International Regulation of Transboundary Traffic in Hazardous Wastes: the 1989 Basel Convention, ICLQ 41 (1992), 530 ff.

regelmässig bestimmt genug, um schon als solche - d.h. ohne eine vorherige Präzisierung und Ausgestaltung durch die Vertragsstaaten - angewandt werden zu können; insofern kommt ihnen also ein "self-executing-Charakter" zu¹². Allerdings enthält das Abkommen auch präzisierungsbedürftige Regelungen, die nicht unmittelbar angewandt werden können, so etwa die Verpflichtung der Vertragsstaaten, geeignete Entsorgungsanlagen zur Verfügung zu stellen.

Im einzelnen erschließt sich die rechtliche Tragweite des Übereinkommens insbesondere durch folgende Aspekte¹³:

Grundkonzeption: Leitlinie des Basler Übereinkommens ist die Eindämmung grenzüberschreitender Abfallverbringungen; zu bevorzugen sind die Verminderung des Anfalls insbesondere gefährlicher Abfälle und die Entsorgung nahe am Entstehungsort¹⁴. Jedenfalls soll ein effizientes System zur Kontrolle von Abfallverbringungen geschaffen werden mit dem Ziel, deren Gefahrenpotential verringern zu können.

Anwendungsbereich: Das Abkommen findet nach Art. 1 Basler Übereinkommen (BÜ) nur auf *Abfälle* Anwendung, die Gegenstand *grenzüberschreitender Verbringung* sind.

Abfälle sind nach Art. 2 Ziff. 1 BÜ "Stoffe oder Gegenstände, die entsorgt werden, zur Entsorgung bestimmt sind oder aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften entsorgt werden müssen". Erfasst werden damit alle Gegenstände, denen sich der Besitzer entweder faktisch entledigt oder entledigen will oder nach den einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften entledigen muss. Eingeschlossen sind damit auch wiederverwertbare Abfälle¹⁵.

Die Konvention unterscheidet sodann zwischen "gefährlichen Abfällen" und "anderen Abfällen". Unter ersteren sind solche Abfälle zu verstehen, die in der Liste des Anhangs I enthalten sind¹⁶ und (kumulativ) die in Anhang III aufgelisteten Gefahrenmerkmale aufweisen. Unter den Begriff der gefährlichen Abfälle fallen aber auch diejenigen Abfälle, die nach dem nationalen Recht einer Vertragspartei, die Ausfuhr-, Durchfuhr- oder Einfuhrstaat

¹² S. aber TRÖSCH, USG-Kommentar, Stand 1991, Art. 32, Rz. 24, der ohne weitere Begründung davon ausgeht, dass die Regelungen des Basler Übereinkommens allenfalls ausnahmsweise unmittelbar angewandt werden könnten.

¹³ Grundlage des Übereinkommens waren die im Rahmen des UNEP verabschiedeten "Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Waste" vom 17.6.1987, UNEP/GC. 14/17. Diese nicht verbindlichen Richtlinien legten wohl erstmals in umfassender Weise den sog. "cradle-to-grave"-Ansatz zugrunde. So enthalten die Cairo Guidelines auf der Grundlage einer umfassenden und integrativen Betrachtungsweise Bestimmungen über die Abfallvermeidung, die Entsorgungsplanung, die behördliche Überwachung, den Abfalltransport, die Öffentlichkeitsbeteiligung und verfahrensrechtliche Aspekte. Vgl. den Überblick über die Guidelines bei HARALD HOHMANN, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, Berlin 1992, 97 ff.

¹⁴ Hintergrund dieser Ausrichtung des Übereinkommens ist der Umstand, dass die Industriestaaten häufig begrenzte Entsorgungskapazitäten haben und eine Entsorgung im Inland relativ teuer ist. Dies führte dann zu Exporten in Staaten des Südens, die jedoch ihrerseits häufig nicht über die technischen Möglichkeiten verfügen, um den in den Industriestaaten entstandenen Müll zu lagern und durch geeignete Verfahren zu entsorgen. Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Übereinkommens in diesem Zusammenhang KASTEN, Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Fn. 9), 184 ff.

¹⁵ Hierzu noch unten, im Zusammenhang mit der Rechtslage in der Europäischen Union.

¹⁶ Es geht dabei um Abfälle, die bestimmte, als gefährlich erachtete Stoffe enthalten.

ist, als gefährlich gelten¹⁷. Abfälle, die diese Merkmale nicht erfüllen und einer der in Anhang II aufgelisteten Gruppen zuzuordnen sind, sind "andere Abfälle".

Jedenfalls wird durch die Weite dieser Definition sichergestellt, dass Exportstaaten bestimmte Abfälle als nicht gefährlich einstufen und sich damit ihren Verpflichtungen aus dem Basler Übereinkommen entziehen. Allerdings sind die meisten Verpflichtungen der Vertragsparteien in bezug auf beide Arten von Abfällen parallel ausgestaltet.

Einfuhr- und Ausfuhrverbote, Genehmigungspflicht: In bezug auf das Verhältnis zu Nichtvertragsstaaten geht die Konvention von einem absoluten Im- und Exportverbot aus, Art. 4 Abs. 5 BÜ. Zudem sieht das Übereinkommen ein Verbot der Ausfuhr von Abfällen in Staaten südlich des 60-ten Breitengrades vor, Art. 4 Abs. 6 BÜ. Darüber hinaus sah das Übereinkommen ursprünglich gerade kein generelles Exportverbot in bestimmte Staaten vor¹⁸, sondern jeder Staat musste selbst die Initiative für ein nationales Importverbot ergreifen¹⁹. Auf der dritten Konferenz der Vertragsstaaten wurde jedoch über die schon erwähnten Exportverbote hinaus ein *allgemeines Verbringungsverbot* ("*total ban*") ab 1998 für gefährliche Abfälle, womit sowohl zur Beseitigung als auch zur Verwertung bestimmte Abfälle erfaßt werden, aus OECD-Staaten in Nicht-OECD-Staaten vereinbart²⁰.

Darüber hinaus haben die Vertragsparteien allgemein das Recht, die *Einfuhr von Abfällen zu verbieten*, Art. 4 Abs. 1 lit. a) BÜ²¹. Nach nationalem Recht der Vertragsstaaten bestehende Importverbote lösen die Verpflichtungen aller anderen Vertragsstaaten aus, Ausfuhren in den betreffenden Staat zu untersagen, Art. 4 Abs. 1 lit. b) BÜ.

Liegt kein solcher Importverbot vor, so dürfen die exportierenden Staaten die Ausfuhr von Abfällen nur unter der Voraussetzung einer *schriftlichen Genehmigung des Einfuhrstaates* erlauben, Art. 4 Abs. 1 lit. c) BÜ²². Im Einfuhrstaat muss jedoch eine umweltgerechte Behandlung sichergestellt werden, Art. 4 Abs. 8 BÜ²³. Zudem darf die grenzüberschreitende Verbringung der Abfälle nur zugelassen werden, wenn der Ausfuhrstaat nicht zu einer umweltgerechten und effektiven Entsorgung in der Lage ist oder die fraglichen Abfälle im Einfuhrstaat als Rohstoffe benötigt werden, Art. 4 Abs. 9 BÜ²⁴.

Ergänzende Verpflichtungen der Staaten mit Bezug zur Abfallverbringung: Art. 4 Abs. 2 BÜ zählt eine Reihe von komplementären Verpflichtungen der Staaten auf, deren

¹⁷ Dabei hat jede Vertragspartei dem Sekretariat des Übereinkommens diese Definition mitzuteilen; dieses informiert dann alle Vertragsstaaten, Art. 3 BÜ.

¹⁸ Vgl. zu den entsprechenden Interessen der Staaten des Südens KASTEN, Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Fn. 9), 184 ff.

¹⁹ Vgl. hierzu noch die Bemerkungen sogleich im Text.

²⁰ Vgl. hierzu KASTEN, Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Fn. 9), 190 f., 195 ff., die auch auf das Verhältnis des den "*total ban*" vorsehenden Art. 4 A BÜ zu Art. 11 BÜ eingeht.

²¹ Allerdings sind die übrigen Vertragsstaaten von diesem Beschluss zu unterrichten.

²² Vgl. auch die verfahrensbezogene Bestimmung des Art. 6 BÜ. Hierzu etwa KASTEN, Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Fn. 9), 203 f.; HENNING VON KÖLLER/WOLFGANG KLETT/OLAF KONZAK, EG-Abfallverbringungsverordnung, Berlin 1994, 25 f.

²³ Hierfür sind im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz Richtlinien festzulegen.

²⁴ Treten bei der grenzüberschreitenden Verbringung Probleme auf, so dass diese nicht entsprechend den vertraglichen Bestimmungen zu Ende geführt werden kann, ist der Ausfuhrstaat zur Wiedereinfuhr verpflichtet, Art. 8 BÜ.

Konkretisierungsgrad allerdings nicht sehr hoch ist. So soll etwa die Erzeugung von Abfällen auf ein "Mindestmass" beschränkt werden, dies unter Berücksichtigung sozialer, technologischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte. Oder aber geeignete Entsorgungsanlagen sollen zur Verfügung stehen, "nach Möglichkeit" im Inland. Den Vertragsstaaten wird hier allerdings ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt, so dass ein Verstoß gegen diese Verpflichtungen allenfalls in Ausnahmefällen nachgewiesen werden kann.

b) Bezug zum GATT/WTO-Recht

Das Basler Übereinkommen enthält mit den skizzierten Verbringungsbeschränkungen Beschränkungen des freien Handels mit Abfällen. Damit drängt sich die Frage auf, ob diese Regelungen mit den einschlägigen Vorgaben des GATT/WTO-Rechts - eine "Rechtsordnung", die gerade den freien Handel anstrebt - in Einklang steht²⁵. Diese Frage ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens nicht völlig mit denen der WTO decken. Aufgeworfen werden damit insofern sehr komplexe Probleme aus dem Bereich des Völkervertragsrechts, als das Verhältnis verschiedener völkerrechtlicher Verträge angesprochen wird, so dass hier nur ein kurzer, ergebnisorientierter Problemaufriss erfolgen kann.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Abfallverbringung in den Anwendungsbereich der multilateralen Abkommen des GATT '94²⁶ bzw. des GATS²⁷ fällt. Zwar ist - entsprechend der Situation im Rahmen des EG-Vertrages²⁸ - im einzelnen streitig, ob und inwieweit Abfall als Produkt im Sinne des GATT anzusehen ist²⁹; zur Debatte steht dabei insbesondere, ob im Anschluss an die Wiederverwertbarkeit zu differenzieren ist. Im Ergebnis kommt diesem Streit jedoch keine grosse Bedeutung mehr zu: Selbst wenn man (gewisse) Abfälle nicht als Produkte im Sinne des GATT ansieht, fällt ihre grenzüberschreitende Verbringung nämlich jedenfalls unter die Bestimmungen des GATS, geht es doch hier um eine Dienstleistung. Beide Abkommen - GATT und GATS - sehen aber parallel formulierte

²⁵ Im Gefolge der sog. "Uruguay-Round" erfuhr das GATT 1994 eine Umgestaltung, die mit der Gründung der WTO und der Neuordnung des Streitschlichtungsverfahrens sowohl institutionelle als auch mit dem Abschluss verschiedener zusätzlicher Abkommen materielle Aspekte betrifft. Vgl. hierzu etwa WILLY ZELLER, Die Welthandelsorganisation (WTO), in: Daniel Thürer/Stephan Kux (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation, Zürich, Baden-Baden 1996, 35 ff.; ANDREA OTT, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, Köln u.a. 1997, 83 ff.; s. auch BERNHARD JANSEN, Die neue Welthandelsorganisation (World Trade Organization - WTO), EuZW 1994, 333 ff.; RICHARD SENTI/PATRICIA CONLAN, WTO. Regulation after the Uruguay Round, Zürich 1998.

²⁶ Vgl. den Text in der deutschen Übersetzung bei WALDEMAR HUMMER/FRIEDL WEISS, Vom GATT '47 zur WTO '94, Baden-Baden u.a. 1997, 553 ff.

²⁷ Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen vom 15.4.1994, s. den Text bei HUMMER/WEISS, GATT, WTO (Fn. 26), 1006 ff.

²⁸ Vgl. noch unten III.

²⁹ Vgl. zum Problemkreis etwa RUBLACK, Grenzüberschreitender Transfer (Fn. 1), 262 f.; KASTEN, Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Fn. 9), 214, jeweils m.w.N.

Ausnahmebestimmungen vor³⁰, so dass die Zulässigkeit von Beschränkungen des grundlegenden Prinzips des Freihandels im Ergebnis parallel zu beurteilen ist. Unabhängig von diesen Erwägungen dürfte es jedoch sowieso sachgerechter sein, Abfälle insgesamt als Produkte im Sinne des GATT anzusehen: Denn die (ansonsten wohl erforderliche) Differenzierung zwischen wiederverwertbaren und sonstigen Abfällen dürfte zumindest aus objektiver Sicht nur sehr schwer vorzunehmen sein³¹, so dass letztlich auf den subjektiven Willen der Parteien zur Wiederverwertung abgestellt werden müsste. Dies aber dürfte für die grundsätzliche Frage der Einschlägigkeit eines Regelwerks kein geeignetes Kriterium zu bilden³².

Die im Basler Übereinkommen enthaltenen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen stellen sicherlich nichttarifaäre Handelshemmnisse dar, die grundsätzlich verboten sind (Art. XI GATT). Es dürfte aber anerkannt sein, dass gerade die Ausnahmebestimmungen in Bezug auf Massnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen auch eher allgemein umweltschutzorientierte Massnahmen, die den genannten Rechtsgütern (nur, aber immerhin) mittelbar dienen, erfassen³³. Damit können auch Massnahmen zur Eindämmung der Gefahren der Abfallverbringung unter diese Ausnahmebestimmung fallen. Allerdings dürfen die Massnahmen weder diskriminierend sein noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen. Zudem muss die Massnahme zum Schutz der entsprechenden Rechtsgüter notwendig sein, womit letztlich das Kriterium der Verhältnismässigkeit angesprochen wird³⁴. Im Ergebnis sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die im Basler Übereinkommen vorgesehenen Massnahmen diesen Anforderungen nicht entsprechen; selbst das absolute Verbringungsverbot gefährlicher Abfälle von OECD in Nicht-OECD-Staaten dürfte angesichts der bekannten Gefahren für Mensch und Umwelt derartiger Transaktionen nicht als unverhältnismässig anzusehen sein. Zu beachten ist darüber hinaus auch, dass ein multilaterales Abkommen, das auf einem entsprechenden, auch ökologischen Konsens der beteiligten Staaten beruht, tendenziell eher dem Erfordernis der Notwendigkeit entspricht als einseitige Handelsbeschränkungen³⁵.

³⁰ Art. XX GATT, Art. XIV GATS. Danach sind nationale handels- oder dienstleistungsbeschränkende Massnahmen zulässig, wenn sie u.a. dem "Schutz des Lebens und/oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen" dienen.

³¹ So kann die Frage nach der Wiederverwertbarkeit z.B. im Rahmen der Weiterentwicklung der Technik im Laufe der Zeit unterschiedlich zu beantworten sein.

³² Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Erwägungen in EuGH, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431, Ziff. 22 ff.

³³ Vgl. im einzelnen hierzu BIRGIT WEIHER, Nationaler Umweltschutz und Internationaler Warenverkehr, Baden-Baden 1997, 116 ff.; FRANK ALTEMÖLLER, Handel und Umwelt im Recht der Welthandelsorganisation WTO. Umweltrelevante Streitfälle in der Spruchpraxis zu Art. III und XX GATT, Frankfurt u.a. 1998; s. auch ERNST-ULRICH PETERSMANN, International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round, London u.a. 1995.

³⁴ Hierzu unter Berücksichtigung des den Vertragsstaaten einzuräumenden Beurteilungsspielraums WEIHER, Nationaler Umweltschutz (Fn. 33), 133 ff.; s. insbesondere im Hinblick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz CHRISTIAN TIETJE, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, Berlin 1998, 313 ff.

³⁵ So wird denn auch allgemein von der Vereinbarkeit des Basler Übereinkommens mit den Vorgaben des GATT/GATS/WTO-Rechts ausgegangen, vgl. KASTEN, Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Fn. 9),

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass das Basler Übereinkommen für den Bereich der Abfallverbringung im Verhältnis zu den Regeln des GATT bzw. GATS-Rechts insofern prioritär zur Anwendung kommt, als die ihm zu entnehmenden Bestimmungen Konkretisierungen der Ausnahmeregeln des GATT bzw. des GATS darstellen. Damit kommt dem WTO-Recht auf dem Gebiet der Abfallverbringung unmittelbar keine Bedeutung zu.

2. *Weitere Abkommen und Beschlüsse in bezug auf die Abfallverbringung*

Neben dem Basler Übereinkommen gibt es noch eine Reihe weiterer internationaler Abkommen oder Beschlüsse, die sich auf die grenzüberschreitende Abfallverbringung beziehen. Von Bedeutung sind dabei in erster Linie³⁶ folgende Rechtsakte³⁷:

- Die OECD hat sich im Rahmen ihres Arbeitsschwerpunktes "Abfallwirtschaft" bereits früh, seit 1982, mit der Problematik des grenzüberschreitenden Abfallverkehrs befasst³⁸. Besondere Bedeutung kommt dem OECD-Beschluss C (92) 39³⁹ zu. Der Beschluss sieht für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen innerhalb der OECD⁴⁰ ein dreistufiges Kontrollverfahren vor: Die Abfälle werden in drei Kategorien eingeteilt (Grüne, Gelbe und Rote Liste von Abfällen). Für die in der Grünen Liste aufgeführten Abfälle finden lediglich die für Wirtschaftsgüter geltenden nationalen Bestimmungen Anwendung; allerdings bleibt es den OECD-Mitgliedstaaten unbenommen, die auf Abfälle der beiden anderen Listen anwendbaren strengeren Kontrollen auch auf Abfälle der Grünen Liste zu erstrecken⁴¹. Die Verbringung von Abfällen aus der Gelben Liste ist entweder einem Zustimmungserfordernis im Einzelfall unterworfen⁴², oder aber es erfolgt eine generelle Zustimmung für Verbringungen zur Verwertung in einer bestimmten Anlage⁴³. Für die Verbringung von in der Roten Liste aufgeführten Abfällen bedarf es darüber hinaus bei jeder Verbringung einer ausdrücklichen vorherigen Zustimmung im Einzelfall.

211 ff.; LUDWIG GRAMLICH, GATT und Umweltschutz - Konflikt oder Dialog? - Ein Thema der neunziger Jahre, ArchVR 1995, 131 (161 ff.); s. auch RUBBLACK, Grenzüberschreitender Transfer (Fn. 1), 262 ff.

³⁶ S. ansonsten auch den Überblick bei FRANZ-JOSEPH PEINE, Das Recht des Abfallexports, GS Eberhard Grabitz, München 1995, 499 (503 ff.), m.w.N.

³⁷ Auf Instrumente des sog. "soft law" wird im folgenden nicht weiter eingegangen. Das europäische Gemeinschaftsrecht wird im nächsten Abschnitt III. behandelt.

³⁸ Vgl. im einzelnen zu den diesbezüglichen Tätigkeiten im Rahmen der OECD RUBBLACK, Grenzüberschreitender Transfer (Fn. 1), 36 ff.

³⁹ OECD Doc. C (92) 39/FINAL. Der OECD-Beschluss wurde unter Bezugnahme auf Art. 11 BÜ gefasst.

⁴⁰ Der Beschluss gilt allerdings nicht für Japan, das sich bei seiner Annahme der Stimme enthielt, vgl. OECD Doc. C (92) 39/FINAL.

⁴¹ In diesem Fall besteht allerdings eine Notifizierungspflicht gegenüber dem Sekretariat der OECD.

⁴² Die allerdings nach Ablauf von 30 Tagen als erteilt gilt.

⁴³ Geregelt werden ausserdem die finanzielle Deckung für die Wiedereinfuhr, Zustimmungserfordernisse im Fall eines Reexports von Abfällen in einen Drittstaat sowie Anforderungen an den Vertrag, der von den beteiligten Privatpersonen abgeschlossen wird.

- Im Rahmen der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) wurde die "Bamako Convention on the Ban of the Import inter Africa and the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes within Africa" vom 30.1.1991⁴⁴ erarbeitet. Sie lehnt sich im wesentlichen an das Basler Übereinkommen an, enthält jedoch auch ein generelles Verbot von Abfallimporten aus nichtafrikanischen Staaten.
- Schliesslich ist noch auf das Vierte Abkommen von Lomé vom 15.12.1989 hinzuweisen⁴⁵. Dieses Abkommen enthält in Art. 39 ein Verbringungsverbot von Abfällen der Anhänge 1 und 2 des Basler Übereinkommens in die AKP-Staaten.

III. Abfallverbringung im europäischen Gemeinschaftsrecht: die VO 259/93

Die Europäische Gemeinschaft ist ihren Verpflichtungen aus dem Basler Übereinkommen und dem OECD-Beschluss C (92) 39 durch den Erlass der Verordnung 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft⁴⁶ nachgekommen⁴⁷. Die Verordnung wirkt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar, so dass den Mitgliedstaaten allein die Regelung der verwaltungstechnischen Durchführung verbleibt. Die Wahl des Instruments der Verordnung - statt der im gemeinschaftlichen Umweltrecht ansonsten dominierenden Richtlinie - beruht in erster Linie darauf, dass bewusst ein gemeinschaftsweit einheitlichen Kriterien gehorchendes Regime für die Abfallverbringung geschaffen werden sollte, womit auch eine gleichzeitige und übereinstimmende Anwendung der Regelung in allen Mitgliedstaaten und damit eine höhere Effektivität sichergestellt werden kann. Zudem konnten letztlich nur durch den Erlass einer Verordnung die sich für die Gemeinschaft aus dem Basler Übereinkommen, dem vierten Abkommen von Lomé und dem OECD-Beschluss vom 30.3.1992 ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen effektiv umgesetzt werden.

Die VO 259/93 schreibt - differenziert nach Art der Abfälle, des Bestimmungslandes und des Zweckes der Verbringung (Beseitigung oder Verwertung) - verschiedene Verfahren vor, die bei der Abfallverbringung zu beachten sind⁴⁸. In bestimmten Konstellationen verbietet sie

⁴⁴ ILM 1991, 773. Zu dieser Konvention in unserem Zusammenhang RUBLACK, Grenzüberschreitender Transfer (Fn. 1), 46 ff.

⁴⁵ ABl. 1991 L 229, 3. Hierzu etwa v. KÖLLER/KLETT/KONZAK, EG-Abfallverbringungsverordnung (Fn. 22), 29.

⁴⁶ ABl. 1993 L 30, 1. Vorher galt in diesem Bereich die RL 84/631, die mit Beginn der Anwendung der VO 259/93 aufgehoben wird (Art. 43 VO 259/93). Zur RL 84/631 JOACHIM SCHERER/SEBASTIAN F. HESELHAUS, in: Manfred A. Dausen, Handbuch EG-Wirtschaftsrecht, Losbelattsammlung, Stand 1997, O, Rdnr. 171 ff.; MARTIN DIECKMANN, Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994, 312 ff.

⁴⁷ Zur Entstehungsgeschichte der VO 259/93 v. KÖLLER/KLETT/KONZAK, EG-Abfallverbringungsverordnung (Fn. 22), 13 ff.

⁴⁸ Vgl. zu der dahinter stehenden Konzeption, daß Abfälle Waren besonderer Art sind und daher einem besonderen Regime unterliegen sollen, TILMAN LUEDER, Die Angst vor dem Umweltbinnenmarkt. Der Abschied von einer binnenmarktorientierten europäischen Abfallwirtschaftspolitik?, ZUR 1994, 165 f., der auch auf den entgegengesetzten Ansatz hinweist.

aber auch die Verbringung von Abfällen. Innerhalb der Gemeinschaft wird den Mitgliedstaaten grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, die Verbringung zu verbieten bzw. bestimmte Einwände vorzubringen⁴⁹.

Im folgenden soll nun den wesentlichen Aspekten der inhaltlichen Tragweite der Verordnung im einzelnen nachgegangen werden, wobei zwischen dem Anwendungsbereich (1.), der Abfallverbringung zwischen den Mitgliedstaaten (2.), der Ausfuhr von Abfällen (3.), der Einfuhr von Abfällen (4.) und der Durchfuhr von Abfällen durch das Gemeinschaftsgebiet (5.) unterschieden werden kann.

1. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der VO 259/93 ergibt sich aus Titel I VO 259/93. Von Bedeutung sind hier zwei Aspekte:

- In bezug auf die erfassten Abfälle wird der *Abfallbegriff* der RL 75/442⁵⁰ (in der Fassung der Änderungsrichtlinie 91/156⁵¹) zugrundegelegt⁵². Damit erstreckt sich der Anwendungsbereich der VO 259/93 nicht nur auf gefährliche⁵³, sondern auf alle Arten von Abfällen, auch wenn für verschiedene Arten von Abfällen (teilweise) differenzierende Regelungen gelten.

⁴⁹ Ausführlich zum Inhalt der neuen Verordnung JULIA SOMMER, Les déchets, de l'autosuffisance et de la libre circulation des marchandises. Un examen du nouveau règlement N 259/93 relatif aux transferts des déchets à la lumière des récents arrêts de la cour en matière de déchets, RMC 1994, 246 ff.; STEPHAN WINTER, Die neue Abfallverbringungsverordnung der EG, UPR 1994, 161 ff.; WERNER HOPPE/MARTIN BECKMANN, Rechtliche Möglichkeiten des internationalen Austausches von Abfällen und Recycling-Produkten, DVBl 1995, 817 ff.; PEINE, GS Grabitz (Fn. 36), 509 ff.; MARC WEBER, La gestion des déchets industriels et ménagers dans la Communauté européenne, Genève 1995, 277 ff.; umfassend auch der Kommentar von V. KÖLLER/KLETT/KONZAK, EG-Abfallverbringungsverordnung (Fn. 22), der Erläuterungen jeder einzelnen Vorschrift enthält. Unter besonderer Berücksichtigung des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums auch HANS D. JARASS, Beschränkungen der Abfallausfuhr und EG-Recht, NuR 1998, 397 ff.

⁵⁰ ABl. 1975 L 194, 47.

⁵¹ ABl. 1991 L 78, 32.

⁵² Ausführlich zum Abfallbegriff in der EG JÜRGEN FLUCK, Zum Abfallbegriff im europäischen, im geltenden und werdenden deutschen Abfallrecht, DVBl 1993, 950 ff.; STEPHAN KRIEGER, Basel, Brüssel und Bonn: Der Anwendungsbereich des Abfallrechts, NuR 1995, 170 ff.; MAX-JÜRGEN SEIBERT, Zum europäischen und deutschen Abfallbegriff, DVBl 1994, 229 ff.; AXEL SCHREIER, Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft. Umsetzungsdefizite und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Berlin 1994, 69 ff.; EKKEHARD HELMIG/LUDWIG ALLKEMPER, Der Abfallbegriff im Spannungsfeld von europäischer und nationaler Rechtsetzung, DÖV 1994, 229 ff.; MARTIN DIECKMANN, Was ist "Abfall"? Anwendungsbereich und Gehalt der geltenden und zukünftigen Abfalldefinitionen nach europäischem und deutschem Recht, ZUR 1995, 169 ff.; RICHARD BARTLSPERGER, Die Entwicklung des Abfallrechts in den Grundfragen von Abfallbegriff und Abfallregime, VerwArch 1995, 32 ff.; ANDREAS KERSTING, Die Vorgaben des europäischen Abfallrechts für den deutschen Abfallbegriff, DVBl 1992, 343 ff.

⁵³ Wie noch die RL 84/631.

Im einzelnen sind - in Anlehnung an die Regelung des Basler Übereinkommens - zwei Faktoren für die Qualifizierung einer beweglichen Sache⁵⁴ als Abfall ausschlaggebend:

- Erstens muß sein Besitzer sich des Stoffes oder Gegenstandes *entledigen*, *entledigen wollen* oder *entledigen müssen*⁵⁵.
- Zweitens muß die bewegliche Sache unter die in *Anhang I aufgeführten Gruppen* fallen. Dieses Verzeichnis wird von der Kommission in dem Ausschußverfahren des Art. 18 RL 75/442 erlassen⁵⁶. Art. 2 RL 75/442 zählt aber eine Reihe von Stoffen auf, die vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind⁵⁷.

Diese beiden Voraussetzungen müssen *kumulativ* vorliegen, so daß allein die Aufnahme eines Stoffes in Anhang I nicht ausreichend ist⁵⁸. Die Bedeutung des so definierten Abfallbegriffs liegt insbesondere auch darin, daß er grundsätzlich in den übrigen abfallrechtlichen Rechtsakten der Gemeinschaft - wie auch und gerade der VO 259/93 - übernommen wird.

In der Rs. C-422/92⁵⁹ hatte der Gerichtshof Gelegenheit, die sich aus der Umschreibung des Abfallbegriffs in Art. 1 lit. a) RL 75/442 iVm Entscheidung 94/3 ergebenden Anforderungen an die nationale Umsetzung zu äußern. In Deutschland wurde der Abfallbegriff in § 1 AbfG umgesetzt⁶⁰; problematisch war dabei der Ausschluß solcher Gegenstände aus dem Abfallbegriff in § 1 Abs. 3 Ziff. 7 AbfG, die im Rahmen gewerblicher Sammlungen zur Wiederverwertung bestimmt sind. Der Gerichtshof stellte denn auch fest, daß der gemeinschaftliche Abfallbegriff nach ständiger Rechtsprechung⁶¹ auch solche Substanzen erfassen kann, die (grundsätzlich) wiederverwertbar sind bzw. einer Wiederverwertung zugeführt werden sollen. Da die einschlägige deutsche Regelung aber einige wiederverwertbare Stoffe nicht als Abfall betrachtet und damit aus dem Anwendungsbereich des Abfallrechts ausschließt, sei sie nicht mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vereinbar⁶². Entscheidend ist somit die Entledigung, so daß eine bestimmte Motivationslage in diesem Fall unerheblich ist. Insofern kommt dem Abfallbegriff also ein objektiver Charakter zu, genügt es doch, daß ein bestimmter Stoff in der einschlägigen Liste aufgeführt ist und ein (objektiver) Entledigungsakt vorliegt. Angesichts der überragenden Bedeutung des Abfallbegriffs für die Einschlägigkeit der entsprechenden Regelungen kann das Urteil in dieser Hinsicht nicht überraschen.

- Die von der VO 259/93 erfassten *Vorgänge* sind denkbar weit gefasst: Die Verordnung findet auf jede Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft

⁵⁴ Auch wenn Art. 1 lit. a) RL 75/442 nur von "Stoffen und Gegenständen" spricht, legt es die Systematik des Abfallrechts nahe, davon auszugehen, daß nur bewegliche Gegenstände darunter fallen.

⁵⁵ Fraglich ist hier, ob sich die Entledigungspflicht nach einzelstaatlichen Vorschriften oder aber (auch) nach Gemeinschaftsrecht bestimmt. Ein Vergleich des neu gefaßten Abfallbegriffs mit RL 75/442 a.F., die ausdrücklich auf die Entledigungspflicht nach den einzelstaatlichen Vorschriften Bezug genommen hatte, rechtfertigt die Annahme, daß nunmehr ein gemeinsamer diesbezüglicher Mindeststandard festgeschrieben werden sollte, so daß zumindest alle diejenigen Stoffe, denen sich der Besitzer nach den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu entledigen hat, unter Art. 1 lit. a) RL 75/442 fallen, vgl. JÜRGEN FLUCK, Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, EuR 1994, 71 (74).

⁵⁶ Entscheidung 94/3 der Kommission über ein Abfallverzeichnis, ABl. 1993 L 5, 15. Zu der augenblicklichen Fassung dieses Verzeichnisses DIECKMANN, Abfallrecht (Fn. 46), 150 f.

⁵⁷ Zu diesen Ausschlußtatbeständen DIECKMANN, Abfallrecht (Fn. 46), 163 ff.

⁵⁸ DIECKMANN, Abfallrecht (Fn. 46), 149; FLUCK, EuR 1994 (Fn. 55), 74.

⁵⁹ EuGH, Rs. 422/92, Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-1097.

⁶⁰ Zur Umsetzung etwa JÜRGEN FLUCK, Der neue Abfallbegriff - eine Einkreisung, DVBl 1995, 537 ff.

⁶¹ S. insbesondere EuGH, Rs. 359/88, Strafverfahren gegen Zanetti u.a., Slg. 1990, I-1509, Ziff. 12 ff. Zu dieser (allgemeinen) Erfassung wiederverwertbarer Stoffe DIECKMANN, Abfallrecht (Fn. 46), 154 ff.

⁶² EuGH, Rs. 422/92, Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-1097, Ziff. 22 ff.

Anwendung (Art. 1 VO 259/93), so daß insbesondere auch rein innerstaatliche Vorgänge und Verbringungen grundsätzlich erfaßt werden⁶³.

2. *Abfallverbringung zwischen den Mitgliedstaaten*

Die Abfallverbringung zwischen den Mitgliedstaaten ist Gegenstand des Titels II (Art. 3 ff. VO 259/93). Dabei wird zwischen der Verbringung von zur Beseitigung und von zur Verwertung bestimmten Abfällen unterschieden.

a) Zur Beseitigung bestimmte Abfälle

Für zur Beseitigung bestimmte Abfälle sieht die Verordnung ein recht detailliert ausgestaltetes *Notifizierungs- bzw. Genehmigungssystem* vor, das die Erfassung und Kontrolle jeder grenzüberschreitenden Abfallverbringung garantieren soll. Letztlich handelt es sich hier um eine Art Genehmigungsverfahren, ist die Zulässigkeit der Einfuhr der Abfälle doch von der (vorherigen) Genehmigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort abhängig. Das Verfahren kann in folgende Hauptetappen unterteilt werden⁶⁴:

Notifizierung: Gegenüber der zuständigen Behörde des Bestimmungslandes besteht eine Notifizierungspflicht, die zwingend alle Schritte vom Versandort bis zum endgültigen Bestimmungsort umfasst, Art. 3 Abs. 1, 2 VO 259/93⁶⁵. Dieser Pflicht ist mit Hilfe des von der zuständigen Behörde des Versandstaates ausgestellten Begleitscheins nachzukommen, Art. 3 Abs. 3 VO 259/93⁶⁶. Darüber hinaus ist die notifizierende Person verpflichtet, mit dem Empfänger der Abfälle einen Vertrag abzuschliessen, der den Anforderungen des Art. 3 Abs. 6 VO 259/93 genügt.

Einwände: Von grosser Bedeutung ist die durch Art. 4 Abs. 3 VO 259/93 den Mitgliedstaaten eröffnete Möglichkeit, die Ein- oder Ausfuhr von Abfällen aus bestimmten Gründen zu untersagen⁶⁷. Diese Bestimmung unterscheidet drei Gruppen von möglichen Einwänden: Art. 4 Abs. 3 lit. a)i) nennt die Grundsätze der Entsorgungsnähe⁶⁸ und Entsorgungsautarkie sowie die Verwirklichung des Vorranges der Verwertung. Die Mitgliedstaaten können unter

⁶³ S. aber auch die Ausnahmen in Art. 1 Abs. 2 VP 259/93. Vgl. zum Anwendungsbereich DIECKMANN, Abfallrecht (Fn. 46), 320 f.

⁶⁴ Zu den Einzelheiten dieses Verfahrens DIECKMANN, Abfallrecht (Fn. 46), 321 ff.; HOPPE/BECKMANN, DVBl 1995 (Fn. 49), 818 ff.

⁶⁵ S. zur Präzisierung der Anforderungen an den Begleitschein Art. 3 Abs. 5 VO 259/93.

⁶⁶ Diese Behörde des Versandstaates kann die Notifizierung auch selbst vornehmen oder auf sie verzichten, wenn sie selbst Einwände erhebt; dann übernimmt sie auch die Information der anderen zuständigen Stellen, vgl. Art. 3 Abs. 8 VO 259/93.

⁶⁷ Dagegen schloß die RL 84/631 noch die generelle Untersagung der Einfuhr gefährlicher Abfälle aus, vgl. EuGH, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431, Rn. 20.

⁶⁸ Vgl. als Beispiel für einen (begründeten) Einwand des Prinzips der Nähe in EuGH, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431.

Berufung auf diese Umstände die Ein-, Aus- oder Durchfuhr generell oder im Einzelfall untersagen⁶⁹. Die Massnahmen müssen allerdings im Einklang mit dem Vertrag stehen, womit letztlich im wesentlichen auf die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 30 verwiesen wird⁷⁰. Weiterhin können mit Gründen versehene Einwände im Einzelfall nach Art. 4 Abs. 3 lit. b) vom Versand- oder Bestimmungsstaat aus abfallwirtschaftlichen Aspekten erhoben werden: Grundsatz der Entsorgungsautarkie, Näheprinzip oder Durchsetzung von Abfallbewirtschaftungsplänen. Wegen der Bezugnahme auf die Abfallrahmenrichtlinie darf es sich dabei nur um umweltbezogene, nicht rein wirtschaftliche Erwägungen handeln⁷¹. Weitere Grundlagen für Einwände im Einzelfall sind nach Art. 4 Abs. 3 lit. c) VO 259/93 Verstöße gegen nationalstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zum Schutz der Gesundheit, illegale Transporte durch die notifizierende Person oder den Empfänger und internationale Verpflichtungen der betroffenen Mitgliedstaaten.

Diese "Ausnahmetatbestände" eröffnen den Mitgliedstaaten - wobei sowohl der Bestimmungsstaat als auch der Versandstaat berechtigt sind - weitreichende Möglichkeiten, die Ein- oder Ausfuhr von Abfällen zu beschränken, so daß die Verordnung durchaus eine Abkehr von dem Grundsatz der offenen Grenzen im Abfallbereich impliziert⁷². Den Mitgliedstaaten ist es damit möglich, entsprechend den vom EuGH im *Wallonien-Urteil*⁷³ entwickelten Gedanken ein "Prinzip der Inlandsversorgung" zu verfolgen. Insoweit wird also die Konzeption der RL 84/631 modifiziert⁷⁴.

⁶⁹ Den Interessen kleinerer Mitgliedstaaten, die häufig nicht in der Lage sind, für alle gefährlichen Abfälle eigene Entsorgungsstrukturen aufzubauen, wird durch Art. 4 Abs. 3 lit. a)ii) VO 259/93 Rechnung getragen: Danach findet die das allgemeine und einzelfallbezogene Importverbot ermöglichende Vorschrift des Art. 4 Abs. 3 lit. a)i) VO 259/93 immer dann keine Anwendung, "wenn gefährliche Abfälle (...) insgesamt pro Jahr im Versandmitgliedstaat in so geringen Mengen anfallen, dass die Einrichtung neuer Spezial-Beseitigungsanlagen in diesem Staat unrentabel wäre". Bei Streitigkeiten in diesem Zusammenhang entscheidet die Kommission in dem in Art. 18 RL 75/442 vorgesehenen Ausschussverfahren, Art. 4 Abs. 3 lit. a)iii) VO 259/93.

⁷⁰ Vgl. im Zusammenhang mit Abfällen insbesondere EuGH, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431; hierzu ASTRID EPINEY, Einbeziehung gemeinschaftlicher Umweltschutzprinzipien in die Bestimmung mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums, DVBl 1993, 93 ff.; ASTRID EPINEY, Die Maßstabsfunktion des Art. 30 EGV für nationale umweltpolitische Maßnahmen. Zu den Rückwirkungen der neueren Rechtsprechung des EuGH zu Art. 30 EGV im Bereich des Umweltrechts, ZUR 1995, 24 ff.

⁷¹ Damit sind dann auch die Anforderungen des Art. 30 EGV erfüllt.

⁷² Anders jedoch SCHREIER, Auswirkungen des EG-Rechts (Fn. 52), 273 ff., 304 f., der auf die grundsätzliche Notwendigkeit der Rechtfertigung von Einschränkungen hinweist. Dies erscheint hier jedoch insofern nicht ausschlaggebend zu sein, als es doch auf das tatsächliche Ausmaß der erlaubten „Ausnahmen“ ankommt.

⁷³ EuGH, Rs. 2/90, Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431, Rn. 30 ff.

⁷⁴ Hinzuweisen ist jedoch darauf, daß in EuGH, Rs. 422/92, Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-1097, Ziff. 31 ff., in bezug auf die deutschen Regelungen, die einen Grundsatz der Entsorgung im Inland aufstellen und die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle einer Genehmigungspflicht unterwerfen, kein Verstoß gegen die einschlägigen Vorschriften der RL 84/631 festgestellt wurde. Denn eine bloße Genehmigungspflicht sei nicht mit einem kategorischen Ausfuhrverbot zu vergleichen und entspreche darüber hinaus dem in Art. 130r Abs. 2 EGV niedergelegten Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrer Quelle zu bekämpfen. Letztlich stellt der Gerichtshof damit weniger auf die *Gleichheit*, denn auf die *Gleichwertigkeit* der nationalen und gemeinschaftlichen Regelungen ab, s. auch STEPHAN KRIEGER, Anmerkung, EuZW 1995, 618.

Genehmigungsentscheidung: Die zuständige Behörde hat innerhalb von höchstens 30 und mindestens 21 Tagen nach der Absendung der Empfangsbestätigung der Notifizierung (die innerhalb von drei Tagen erfolgen muss, Art. 4 Abs. 1 VO 259/93) über die nach Art. 5 Abs. 1 VO 259/93 erforderliche Genehmigung (ggf. unter Einschluss von Auflagen) zu entscheiden. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn keine Einwände seitens der (anderen) zuständigen Behörden vorliegen. Bei einer Durchfuhr durch ein Drittland ist darüber hinaus die Zustimmung der zuständigen Behörden dieses Staates notwendig, Art. 12 VO 259/93. Ergeht eine positive Entscheidung, erteilt die zuständige Behörde am Bestimmungsort die Genehmigung nach Art. 4 Abs. 5 durch einen entsprechenden Stempel auf dem Begleitschein⁷⁵.

b) Zur Verwertung bestimmte Abfälle

Die Regelung von zur Verwertung bestimmten Abfällen sieht hiervon abweichend je nach Abfallart differenzierende Regelungen vor, wobei die Verfahren in ihrer Grundstruktur jedoch denjenigen, die bei zur Beseitigung bestimmten Abfällen heranzuziehen sind, vergleichbar sind⁷⁶. Grundlage des Systems ist die Unterscheidung verschiedener Arten wiederverwertbarer Abfälle in den Anhängen II, III, IV. Diese auf den OECD-Beschluss (92) 39 zurückgehende Unterscheidung erfolgt nach der Gefährlichkeit der Abfälle, wobei Anhang II (grüne Liste) die am wenigsten gefährlichen Abfälle, Anhang IV die gefährlichsten Abfälle (rote Liste) und Anhang III (gelbe Liste) die dazwischen anzusiedelnden Abfälle erfaßt⁷⁷.

Die Grüne Liste (Anhang II) enthält insbesondere Abfälle aus Metallen und Metallegierungen sowie aus dem Bergbau ohne Dispersionsrisiko, Kunststoffabfälle in fester Form, Papier-, Glas-, Keramik-, Textil-, Kautschukabfälle, Abfälle aus nichtbehandeltem Kork und Holz sowie solche aus der Agrar- und Ernährungsindustrie. Die Rote Liste umfasst im wesentlichen Abfälle, die PCB bzw. PCT oder Asbest enthalten oder aus ihnen bestehen bzw. von ihnen kontaminiert sind. Die Gelbe Liste umfasst die meisten übrigen Abfälle.

Im einzelnen gelten für die verschiedenen Abfallkategorien folgende Grundsätze:

Bei Abfällen des Anhangs II (grüne Liste) ist die Verbringung - abgesehen von dem mitzuführenden Angaben über die Abfälle (Art. 11 VO 259/93) - keinen besonderen Verfahren unterworfen, sondern grundsätzlich - abgesehen von einigen Regeln über die

⁷⁵ Die weiteren Verfahrensschritte, unter Einschluss der Pflicht zur Übermittlung der Bestätigung der erfolgten Beseitigung an die notifizierende Person und die zuständigen Behörden, ergeben sich aus Art. 5 Abs. 2-6 VO 259/93.

⁷⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang den Überblick über die punktuellen Abweichungen, die regelmässig in der Bestimmung der Abfälle zur Wiederverwertung begründet sind, bei PEINE, GS Grabitz (Fn. 36), 517 f.; s. auch die Zusammenstellung der Verfahrensschritte bei GERD WINTER, Notifizierung und Andienung bei grenzüberschreitender Verbringung von gefährlichen Abfällen zur Verwertung, NuR 1998, 233 (235).

⁷⁷ Nicht in den Listen erfasste Stoffe, die dem Abfallbegriff unterfallen, werden wie Abfälle der Roten Liste behandelt, vgl. Art. 10 VO 259/93.

Ausfuhr - von den Regelungen der VO 259/93 ausgenommen. Hintergrund ist die Überlegung, dass bei diesen Abfällen für Verbringungen zwischen den OECD-Staaten keine speziellen abfallrechtlichen Kontrollverfahren erforderlich sind, da anzunehmen ist, dass sie innerhalb der OECD-Staaten verwertet werden und bei der Verwertung keine Gefahren für die Umwelt auftreten.

Abfälle des Anhangs III (gelbe Liste) sind einem Notifizierungsverfahren unterworfen, das dem System, das für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen heranzuziehen ist, gleicht, aber in einigen Punkten abgeschwächt ist (Art. 6 ff. VO 259/93). So gilt die Genehmigung als erteilt, wenn nach Ablauf einer 30-tägigen Frist keine Einwände erhoben worden sind. Zudem können die zuständigen Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich bestimmte Verwertungsanlagen liegen, beschliessen, allgemein keine Einwände gegen die Verbringung bestimmter Abfallarten zu einer bestimmten Verwertungsanlage zu erheben ("Präautorisierung"); derartige Beschlüsse können jederzeit widerrufen werden, Art. 9 Abs. 1 VO 259/93. Damit entfällt jedoch nicht die Notifizierungspflicht, Art. 9 Abs. 3 VO 259/93. Damit wird es insbesondere den zuständigen Behörden des Versandortes ermöglicht, Einwände nach Art. 7 Abs. 4 VO 259/93 zu erheben. Generelle Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen sind bei Abfällen der gelben Liste (Anhang III) nicht möglich; diese können nur im Einzelfall aus bestimmten, abschliessend aufgeführten Gründen ergriffen werden (Art. 7 Abs. 4 VO 259/93). Hierunter fällt insbesondere die Missachtung nationaler Vorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit, das Vorliegen strafbarer Handlungen der notifizierenden Person, der Verstoß der Verbringung gegen internationale Übereinkommen oder die Unvertretbarkeit der Verwertung aus wirtschaftlichen oder ökologischen Gesichtspunkten ("Scheinrecycling"). Diese Einwände sind wesentlich enger gefasst als diejenigen, die bei der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen geltend gemacht werden können. So spielen insbesondere die Gründe der Entsorgungsautarkie und -nähe hier keine Rolle, und generelle Verbringungsverbote sind ausgeschlossen.

Bei Abfällen des Anhangs IV ist darüber hinaus in jedem Fall eine vorherige schriftliche Zustimmung der betroffenen Behörden notwendig, so daß ein grundsätzlicher Verzicht auf Einwände ausgeschlossen ist und die stillschweigende Zustimmung nicht zum Zuge kommen kann. Ansonsten finden dieselben Verfahren wie bei Abfällen der Gelben Liste Anwendung. Damit sind Ein- und Ausfuhrbeschränkungen bei wiederverwertbaren Abfällen nur eingeschränkt möglich, und die Bestimmungen der Verordnung finden auf zur Verwertung bestimmte Abfälle der grünen Liste nur sehr eingeschränkt Anwendung.

3. Ausfuhr von Abfällen

Die Ausfuhr von Abfällen (in Nicht-Mitgliedstaaten der EU) ist in Titel IV (Art. 14 ff. VO 259/93) VO 259/93 geregelt⁷⁸. Auch hier wird zwischen zur Beseitigung und zur Verwertung bestimmten Abfällen unterschieden⁷⁹.

Für Abfälle der ersten Kategorie stipuliert Art. 14 VO 259/93 ein grundsätzliches Ausfuhrverbot, mit Ausnahme in EFTA-Staaten, die gleichzeitig Vertragsparteien des Basler Übereinkommens sind⁸⁰. Unzulässig ist die Ausfuhr jedoch in jedem Fall immer dann, wenn das betroffene EFTA-Land die Einfuhr derartiger Abfälle generell verbietet oder aber Grund zur Annahme besteht, dass die entsprechenden Abfälle in dem EFTA-Staat nicht auf umweltverträgliche Weise gehandhabt werden, Art. 14 Abs. 2 VO 259/93. Die zuständige Behörde im Versandstaat ist darüber hinaus verpflichtet, eine umweltgerechte Handhabung der Abfälle zu verlangen.

Ist die Verbringung auf dieser Grundlage zulässig, darf sie gleichwohl erst nach Durchführung des in Art. 15 VO 259/93 vorgesehenen Notifizierungsverfahrens - das eng an das in der Union für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen angelehnt ist - erfolgen; in diesem Rahmen ist die Verbringung letztlich einer Genehmigungspflicht unterworfen (Art. 15 Abs. 7 VO 259/93), so dass jede Verbringung einer vorherigen schriftlichen Zustimmung des betroffenen EFTA-Staates bedarf. Die zuständige Behörde im Versandstaat und in den Durchfuhrstaaten können entsprechend der Regelung in Art. 4 Abs. 3 VO 259/93 gegen die Verbringung Einwände erheben (Art. 15 Abs. 2, 3 VO 259/93); damit dürften auch generelle Ausfuhrverbote erfasst sein. Den Ausfuhrstaaten stehen also auch hier weitgehende Möglichkeiten zur Unterbindung von Abfallverbringungen zur Verfügung. Insgesamt gehorcht damit die Ausfuhr von Abfällen in diese Staaten - unter Einschluss der Schweiz - weitgehend parallelen Grundsätzen wie die Verbringung zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Bei zur Verwertung bestimmten Abfällen ist zwischen den Bestimmungsstaaten und sodann den in den Anhängen aufgeführten Abfallsorten zu unterscheiden:

- Ausfuhren von im Anhang V (der auf die Anhänge III und IV verweist und jedenfalls die gefährlichen Abfälle im Sinne des Basler Übereinkommens erfasst⁸¹) aufgeführten Abfällen in Staaten, für die der OECD-Beschluss vom 30.2.1992 nicht gilt, sind verboten, Art. 16 Abs. 1 VO 259/93. Dies ist eine Konsequenz der Geltung des "total ban" für gefährliche Abfälle im Rahmen des Basler Übereinkommens.

⁷⁸ Titel III (Art. 13 VO 259/93) gibt den Mitgliedstaaten auf, geeignete Regelungen für die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen innerhalb ihres Hoheitsbereiches festzulegen. Damit werden rein innerstaatliche Vorgänge nur sehr rudimentären Vorgaben unterworfen. Hierauf soll in diesem Rahmen denn auch nicht weiter eingegangen werden.

⁷⁹ Vgl. zu den Regelungen im einzelnen DIECKMANN, Abfallrecht (Fn. 46), 342 ff.

⁸⁰ Dies sind Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

⁸¹ Vgl. auch Art. 16 Abs. 1 Uabs. 2 VO 259/93, wonach die Kommission verpflichtet ist, bei der Prüfung und Änderung des Anhangs V (wobei das Ausschusserfahren nach Art. 18 RL 75/442 heranzuziehen ist) "uneingeschränkt" die Abfälle zu berücksichtigen hat, die als gefährliche Abfälle im Sinne des Basler Übereinkommens anzusehen ist.

Bei in der Grünen Liste figurierenden Abfällen ist eine Ausfuhr allerdings grundsätzlich erlaubt. Jedoch ist die Kommission verpflichtet, den betroffenen Staaten eine Liste der Abfälle mitzuteilen und sie um eine schriftliche Bestätigung zu ersuchen, dass diese Abfälle keinerlei Kontrolle unterliegen, Art. 17 Abs. 1 VO 259/93. Ggf. wird dann eine Kontrolle der Ausfuhr dieser Abfälle durchgeführt, Art. 17 Abs. 3 VO 259/93⁸². Jedenfalls müssen auch die zur Ausfuhr bestimmten Abfälle der Grünen Liste zur Verwertung in einer geeigneten Anlage bestimmt sein, Art. 17 Abs. 2 VO 259/93⁸³.

- Bei Staaten, für die der OECD-Beschluss gilt, ist zwischen den Abfallarten zu unterscheiden:
 - Abfälle der grünen Liste (Anhang II) dürfen ohne weiteres ausgeführt werden. Jedenfalls müssen auch die zur Ausfuhr bestimmten Abfälle der Grünen Liste zur Verwertung in einer geeigneten Anlage bestimmt sein, Art. 17 Abs. 2 VO 259/93.
 - Abfälle, die im Anhang V aufgeführt sind, dürfen grundsätzlich ausgeführt werden (Art. 16 VO 259/93). Dies gilt jedoch dann nicht, wenn das Bestimmungsland die Einfuhr der entsprechenden Abfälle verboten hat oder aber die zuständige Behörde im Versandstaat annehmen darf, dass die Abfälle in dem Bestimmungsland nicht auf umweltgerechte Weise gehandhabt werden. Auch ist eine schriftliche Zustimmung zur Einfuhr seitens des Bestimmungslandes erforderlich, Art. 16 Abs. 3 VO 259/93.

Im einzelnen finden bei Ausfuhren von Abfällen der Gelben Liste (Anhang III) die innerhalb der Union geltenden Vorschriften entsprechend Anwendung, Art. 17 Abs. 4 VO 259/93. Entsprechendes gilt für Ausfuhren von in der Roten Liste (Anhang IV) aufgeführten oder noch nicht in einer der Listen erfassten Abfällen, Art. 17 Abs. 6 VO 259/93⁸⁴.

4. *Einfuhr von Abfällen*

Die Einfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen in die Union ist grundsätzlich verboten. Allerdings gilt dies nicht für Einfuhren aus Vertragsstaaten des Basler Übereinkommens, Art. 19 Abs. 1 VO 259/93⁸⁵. Eine wichtige Unterscheidung zwischen EFTA-Staaten und sonstigen Staaten, die Vertragsstaaten des Basler-Übereinkommen sind, nimmt Art. 19 Abs. 3 VO 259/93 vor: Danach müssen letztere der zuständigen Behörde des

⁸² Dies ist auf die entsprechenden Vorgaben des Basler Übereinkommens zurückzuführen, das die Staaten berechtigt selbst festzulegen, welche Abfälle sie als gefährlich ansehen.

⁸³ Ausfuhren von Abfällen in AKP-Staaten sind im Zuge des Abkommens von Lomé vollständig verboten, Art. 18 VO 259/93.

⁸⁴ Vgl. darüber hinaus noch die zusätzlichen Verfahrensbestimmungen des Art. 17 Abs. 7 VO 259/93.

⁸⁵ S. darüber hinaus auch noch die weiteren Ausnahmen in Art. 19 Abs. 1 VO 259/93, die den Abschluss von Verträgen unter bestimmten Bedingungen voraussetzen. Gemeinsam ist ihnen die Geltung von Art. 11 Basler Übereinkommen.

Empfänger-Mitgliedstaates einen begründeten Antrag unterbreiten, der sich darauf stützt, dass sie die technische Kapazität und die erforderlichen Anlagen für die umweltverträgliche Beseitigung nicht besitzen und billigerweise nicht erwerben können. Damit soll offenbar die Einfuhr zur Beseitigung von Abfällen aus Nicht-EFTA-Staaten die Ausnahme bleiben. Ausserdem muss die zuständige Behörde am Bestimmungsort zwingend die Verbringung untersagen, wenn anzunehmen ist, dass die Abfälle dort nicht in umweltverträglicher Weise behandelt werden (können).

Ist danach die Einfuhr grundsätzlich möglich, ist das in Art. 20 VO 259/93 aufgeführte Notifizierungsverfahren zu durchlaufen; im Ergebnis ist die Zulässigkeit der Verbringung in jedem Fall von einer vorherigen Genehmigung abhängig, Art. 20 Abs. 6 VO 259/93. Die Behörde des Bestimmungsorts und ggf. diejenigen in den Durchführstaaten können zur Verweigerung die Einwände nach Art. 4 Abs. 3 VO 259/93 erheben, also diejenigen, die für die innergemeinschaftliche Verbringung zur Beseitigung bestimmter Abfälle konzipiert sind. Eingeschlossen ist damit auch das Recht zur generellen Untersagung der Einfuhr, etwa unter Berufung auf die Grundsätze der Nähe und der Autarkie.

Die Einfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen ist grundsätzlich aus Staaten möglich, für die der OECD-Beschluss gilt und/oder die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens sind sowie für weitere Staaten, mit denen gewissen Anforderungen genügende Verträge abgeschlossen wurden.

Ist die Einfuhr danach grundsätzlich zulässig, so sind die in Art. 22 erwähnten Kontrollverfahren zu beachten:

- Für Abfälle der Gelben und der Roten Liste gelten im Verhältnis zu Staaten, für die der OECD-Beschluss vom 30.3.1992 gilt, im wesentlichen die auch für die innergemeinschaftliche Verbringung solcher Abfälle zu beachtenden Notifizierungsverfahren, Art. 22 Abs. 1 VO 259/93.
- Nicht ausdrücklich erwähnt sind Abfälle der Grünen Liste; hier ist aber auf Art. 1 Abs. 3 VO 259/93 zu verweisen, so dass die Verbringung dieser Abfälle grundsätzlich gestattet ist⁸⁶.
- Werden Abfälle aus der Gelben oder der Roten Liste aus Staaten eingeführt, für die der OECD-Beschluss nicht gilt, findet das Verfahren des Art. 20 sinngemäss Anwendung, wobei aber die Einwendungsgründe des Art. 4 Abs. 3 durch diejenigen des Art. 7 Abs. 4 VO 259/93 ersetzt werden.

5. *Durchfuhr von Abfällen*

Titel VI (Art. 23 f. VO 259/93) sieht spezielle Notifizierungsverfahren für die Durchfuhr von Abfällen durch das Gemeinschaftsgebiet vor. Die Verfahren differieren danach, ob es sich um

⁸⁶ Diese Bestimmung ist nicht auf innergemeinschaftliche Verbringungsverfahren beschränkt.

die Verbringung zur Beseitigung bestimmter Abfälle oder um die Verbringung zur Verwertung bestimmter Abfälle aus/in Nicht-OECD-Staaten handelt (Art. 23 VO 259/93) oder um die Verbringung zur Verwertung bestimmter Abfälle in OECD-Staaten (Art. 24 VO 259/93). Im ersten Fall kann die Verbringung aus nicht näher spezifizierten Gründen abgelehnt werden. Im zweiten Fall können von den Behörden der Transit-Mitgliedstaaten nur die Einwände gemäss Art. 7 Abs. 4 VO 259/93 geltend gemacht werden.

6. Zusammenfassung

Zwar kommen für die verschiedenen dargestellten Konstellationen der Abfallverbringung jeweils unterschiedliche Verfahren zur Anwendung. Sie sind aber gleichwohl in einigen Punkten weitgehend parallel ausgestaltet. So lassen sich die wesentlichen Schritte aller Verfahren wie folgt zusammenfassen:

- Notifizierung;
- Empfangsbestätigung;
- Festlegung der Sicherheitsleistung;
- Einwände/Auflagen;
- Genehmigung der Verbringung;
- Mitführungspflicht des Begleitscheins;
- Meldepflichten.

Wesentliche Unterschiede lassen sich an den für die Verbringung zwischen den EU-Mitgliedstaaten anwendbaren Verfahren aufzeigen: Das Verfahren nach Art. 3-5 VO 259/93 (innergemeinschaftliche Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen) zeichnet sich dadurch aus, dass eine ausdrückliche Zustimmung zur Genehmigung erforderlich ist und den betroffenen Staaten recht weitgehende Verweigerungsgründe offenstehen. Dagegen gilt im Rahmen des Verfahrens nach Art. 6-9 VO 259/93 (innergemeinschaftliche Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen) eine Fiktion der Zustimmung nach 30 Tagen und die zur Verweigerung der Verbringung zulässigen Einwände sind eingeschränkt. Eine Ausnahme bilden hier allerdings Abfälle aus der Roten Liste, ist hier doch in jedem Fall eine ausdrückliche Zustimmung des Bestimmungsstaates erforderlich, Art. 10.

Im Überblick stellen sich die Regelungen der VO 259/93 für die verschiedenen Verbringungsarten wie folgt dar:

Abfälle	Beseitigung	Verwertung		
		Anhang II	Anhang III	Anhang IV
I. Abfallverbringung zwischen den EU-Mitgliedstaaten	-erlaubt -Notifizierung nach Art. 3 ff. (ausdrückliche Zustimmung, Einwände nach Art. 4 Abs. 3)	-erlaubt -keine Notifizierung -Begleitschein	-erlaubt -Notifizierung -Fiktion der Zustimmung -Einwände: Art. 7 Abs. 4	-erlaubt -Notifizierung, Art. 6 ff. -Zustimmung erforderlich, Art. 10 -Einwände: Art. 7 Abs. 4
II. Ausfuhr	-Verbot -Ausnahme: EFTA-Staaten und BÜ -Notifizierung, Art. 14, 15, ausdrückliche Zustimmung -Einwände: Art. 4 Abs. 3	-erlaubt, Art. 1 Abs. 3 -Besonderheit für Nicht-OECD-Staaten: Art. 17	-Verbot in Nicht-OECD-Staaten -erlaubt für OECD-Staaten, Art. 16 -Zustimmung nötig -Notifizierung entspr. Art. 6 ff.	
	Allgemeines Verbot der Ausfuhr in AKP-Staaten, Art. 18			
III. Einfuhr	-Verbot -Ausnahme: Staaten des BÜ -Notifizierung, Art. 20 (Genehmigung) -Einwände: Art. 4 Abs. 3	-erlaubt	-erlaubt -OECD-Staaten: Art. 22 Abs. 1: Art. 6 ff. entspr. -Nicht-OECD-Staaten: Notifizierung gem. Art. 20, Einwände: Art. 7 Abs. 4	

IV. Schluss

Die Entwicklung im internationalen Abfall(verbringungs-)recht hat im Anschluss an die Unterzeichnung der Basler Konvention an Dynamik gewonnen. Hervorzuheben sind insbesondere zwei Aspekte:

- Der Abfallbegriff und damit der Anwendungsbereich des Abfallverbringungsrechts wird nunmehr allein durch objektive Kriterien bestimmt. Damit fällt der oft

vorgebrachte Hinweis, gewisse Abfälle seien eben Wirtschaftsgüter und daher nicht dem Abfallexport-, sondern dem Aussenwirtschaftsrecht zu unterwerfen, womit allein eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung gefunden werden könne⁸⁷, dahin.

Dieser "objektive" Ansatz ist schon insofern zwingend, als eine Unterscheidung zwischen Abfällen und "Wirtschaftsgütern" in dem Sinn, dass letztere immer dann vorlägen, wenn es um Gegenstände von wirtschaftlichem Wert geht, es letztlich dem Abfallexporteur oder -importeur überliesse, den Anwendungsbereich des Abfallexportrechts zu bestimmen. Es liegt zudem auf der Hand, dass auf diese Weise den mit der Verbringung von Abfällen verbundenen Gefahren für Mensch und Umwelt nicht begegnet werden könnte.

- Auch wenn Abfall gerade im Bereich des europäischen Gemeinschaftsrechts als "Ware" im Sinne des Art. 30 EGV anzusehen ist mit der Folge, dass sich die beteiligten Akteure grundsätzlich auf die Warenverkehrsfreiheit berufen können, geht die gemeinschaftliche Regelung in der VO 259/93 - auch dies im Anschluss an die "Vorspurung" durch das Basler Übereinkommen - davon aus, dass Abfälle keine "normalen" Waren sind. Daher wird gerade ihre Verbringung spezifischen Regelungen unterworfen, die den damit verbundenen Gefahren Rechnung tragen sollen. Im Ergebnis wird auf diese Weise die Freiheit des Warenverkehrs relativ weitgehend eingeschränkt, wenn auch der Grundsatz der "offenen Grenzen" nicht aufgegeben wird; die weitgehenden Verbotsmöglichkeiten der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen und das in allen Einzelheiten durchnormierte Verfahren, das eine recht effektive Kontrolle sämtlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abfallverbringung ermöglicht, sind hier von besonderer Bedeutung.

⁸⁷ Vgl. die Darstellung bei PEINE, GS Grabitz (Fn. 36), 499 ff.